

환경정책 제도개선 위원회 보도자료

2018년 3월 23일 11:00 이후부터 보도하여 주시기 바랍니다.

환경정책제도개선위원회, 설악산오색케이블카사업 환경영향평가 부동의 및 저탄소차협력금제도 정상화 촉구 등 환경정책 제도개선 권고

- ◇ 이미 두 차례 불허된 국립공원 내 케이블카 설치를 환경부가 비밀TF까지 구성하며 국립공원위원회 통과를 주도한 부정 행위 확인
- ◇ 규제완화를 이유로 사회적 합의가 파기된 입법 부작위 상태의 저탄소차협력금 제도의 정상화 촉구

- 환경정책 제도개선 위원회(위원장 김호철, 이하 위원회)는 국민 환경권을 훼손하고 지속가능발전 실현을 저해한 과거 환경부의 관행과 요소들을 발굴·조사하였다.
 - 위원회는 설악산오색케이블카사업 환경영향평가에 대한 부동의를 권고하였으며, 환경영향평가 전반에 대한 제도개선과 더불어 입법 부작위 상태의 저탄소차협력금제도에 대한 조속한 정상화를 촉구하였다.
 - 지난 9년 동안 환경부의 폐단을 조사·진단하고 불합리한 관행과 제도를 개선하기 위한 목적으로 2017년 11월 총 20명의 전문가들로 구성된 민간위원회인 환경정책 제도개선 위원회는 1차로 3가지 주제에 대한 그 동안의 조사 결과를 발표하였다.
- * 1차 발표대상 주제: 설악산오색케이블카사업, 저탄소협력금제도, 환경영향평가제도

- 현재 환경영향평가가 진행 중인 설악산케이블카사업이 과거 두 차례의 국립공원위원회 부결에도 불구하고 재추진된 배경은 전국경제인연합회(이하 전경련)의 정책건의와 제6차 무역투자진흥회의에서의 대통령의 지시, 경제장관회의에서의 후속조치에 따른 것으로 확인되었다.
 - * 문화체육관광부 제2차관실 산하 관광레저기획관실이 TF 운영, 환경부 설악산케이블카 주관 및 별도 TF 운영
- 환경부는 설악산오색케이블카사업이 국립공원위원회를 통과할 수 있도록 별도의 삭도 비밀TF를 구성·운영하고, 해당 TF가 국립공원위원회 심의자료인 민간전문위원회 종합검토보고서 작성에 관여하였으며, 국회에 위증하는 등의 부정행위를 한 것이 확인되었다.
 - * 환경부 내 케이블카 대응 비밀TF는 2015년 4월 30일부터 국립공원위원회 의결 시까지, 환경부 자연보전국장을 단장으로 공단직원 19명이 포함된 총 3개 팀을 구성·운영
- 비밀TF는 민간전문위원회 현장조사 및 검토보고서 작성을 지원, 사업자 양양군과 현장조사 계획을 사전에 논의, 국립공원위원회 심의 전 케이블카 추진 점검을 위한 외부 전문가회의 진행 등 설악산오색케이블카사업의 국립공원위원회 심의 통과를 위해 부적절한 행위를 한 것이 확인되었다.
 - * 비밀TF는 사업자 및 민간전문위원회가 수행해야 할 삭도검토기준 부합여부, 검토보고서, 민간위원 최종보고서 작성 등을 수행 또는 지원
 - ** 2015년 환경부는 국회에 서면답변을 통해 “당시 민간전문위원회에서 환경부로 제출한 민간전문위원회 종합검토보고서 원본을 수정한 사실이 없다.”고 보고
 - *** 그러나 환경부는 사전에 「삭도 검토기준」 부합여부, 검토보고서 및 삭도 민간전문위원회 최종 검토보고서 작성에 관여한바, 국회에 위증한 것으로 판단

- 설악산오색케이블카사업 관련 자연환경영향평가서 및 공원계획 변경(안)이 자연공원 식도설치 운영 가이드라인에 부합되지 않은 자료임에도 불구하고, 제113차 국립공원위원회에 제공되어 승인 처분을 받는데 중요한 영향을 미친 것으로 본 위원회는 확인하였다.
 - * 아고산대와 관련한 다양한 학술적 의견 배제, 사업부지가 극상림 외 지역이라는 허위 내용 기재, 산양 주 서식지가 아닌 것으로 판단하게 하는 개체수 대폭 축소
 - 그 외 이미 알려진 양양군의 경제성보고서 조작, 지방재정투자사업 심사규칙 위반, 구매계약 부당체결 및 특정업체 특혜 등의 문제점도 확인하였다.
- 위원회는 부당하고 부정하게 추진된 설악산오색케이블카사업에 대해 환경부가 감사 등을 통해 재검증하고, 사업 타당성에 대한 전면 재검토할 것을 요구하였다. 또한 이러한 절차가 완료될 때까지 사업자가 환경영향평가 협의를 요청해 올 경우 환경부는 부동의 처리할 것을 권고하였다.
- 위원회는 정부, 국회, 산업계, 시민단체 등의 사회적 합의를 통해 시행이 결정된 저탄소차협력금제도가 시행 3개월을 앞둔 2014년 9월 시행시기를 2020년 이후로 연기되고 관련법 개정 및 하위법령 제정이 이루어지지 않은 헌정사상 초유의 입법 부작위 상태를 확인하였다.
- 수년간의 사회적 논의와 합의에도 불구하고 시행령, 시행규칙 제정 과정에서 부처 간 이견이 좁혀지지 않고 자동차 업계 입장만 언론을 통해 강하게 대두되었다.
 - * 2014년 9월 경제관계장관회의에서 부담금 부과를 2020년 말까지 유예 결정
 - ** 2014년 10월 대기환경보전법 개정안 국회 제출. 2015년 1월 1일부터 라는 단서 조항이 들어가 부칙 개정이 국회에서 부결되어 시행령과 시행규칙이 제정되지 않은 입법 부작위 상태가 현재까지 지속

- 위원회는 2012년 저탄소차협력금 추진 당시와 현재의 자동차시장은 상이하므로 환경부가 면밀한 검토를 통해 현 상황에 맞도록 제도를 정상화할 것을 권고하였다.
 - * 자동차소비자의 고효율 저탄소차 구입 유인수단과 전기차 등 저탄소차 보급을 위한 자원 마련이 필요
 - 위원회는 미세먼지 유발이 상대적으로 많은 경유차가 온실가스 배출량을 기준으로 하는 저탄소차협력금제도에서는 유리한 측면이 있으므로 이를 완충할 수 있는 제도 보완을 요구하였다.
 - 또한 자동차환경등급에 따른 운행제한 조치 등 환경비용을 오염자가 부담하는 정책 추진 검토를 권고하였다.
- 위원회는 환경영향평가가 제도적 측면에서 발전하였음에도 불구하고 사전예방적인 대안을 모색하는데 한계가 있음을 확인하였다. 특히 환경영향평가 과정에서 시민참여가 매우 제한적이며, 환경가치가 중요하게 고려되지 않아 국토환경의 훼손과 국민환경권 침해가 있다고 판단하였다.
- 환경영향평가 과정이 투명하지 않고, 협의과정이 공개되지 않아, 이해당사자들이 합리적으로 의사결정이 이뤄지고 있다고 신뢰하지 못한다.
 - 평가서의 부실작성이 개선되지 않고 있어서 개발로 인한 환경피해 규모를 파악하기 어렵고, 공사시나 운영시에 환경저감계획이 적절하게 수행되는지에 대한 사후관리가 적절히 이루어지지 않고 있어서 지역주민과 일반국민들에 미치는 영향을 최소화 하지 못하고 있다.
 - * 24년간 총 42건만이 부실평가로 처분되었으며, 2004~2012년 사이에는 부실평가 처분사례가 없음
 - ** 부실작성 처분유형은 다른 평가서내용 복제 2건, 허위기재 8건, 현황조사 부실작성 및 부실 영향예측 25건, 저감대책 누락 및 부실 5건, 주민의견 등 반영내용 누락 2건 등임

- 따라서 위원회는 환경영향평가제도 전반에 대한 재검토를 요구하였으며, 다음의 중점 제도개선 사항을 건의하였다.
 - 첫째, 평가서 부실작성여부 판정 및 처분성 부여 등을 통한 평가서 신뢰성 강화
 - 둘째, 협의 단계 전 과정에서 검토의견 및 협의 관련 검토기록(ROD)의 즉시 공개 및 환경영향평가서(최종본)의 작성 등 투명성 강화
 - * ROD(Record of Decision): 환경영향평가 협의과정에서의 의사결정 내용 및 과정에 대한 기록
 - 셋째, 주민참여 활성화 및 참여창구 다양화 등을 통한 환경거버넌스 강화
 - 넷째, 환경감리제도 도입 및 실시간 모니터링 등을 통한 사후관리 감시강화
 - * 환경감리제도: 건설감리제도처럼 공사현장에서 사후환경관리 및 환경영향평가 협의내용 성실히행여부를 감독

- 붙임 1. 설악산오색케이블카사업 참고자료.
 2. 저탄소차협력금제도 참고자료.
 3. 환경영향평가 제도개선 참고자료.
 4. 환경정책 제도개선 위원회 위원 명단. 끝.

1. 규제완화

이명박정부 규제완화

- 국립공원 공원시설 증가, 입지규제 완화, 환경부 갈등·논란 야기
- 배경 및 내용
 - 해당 시기는 이명박정부의 규제완화정책이 국립공원에도 영향을 미쳐 ‘보전과 지속가능한 이용’이라는 공원관리 정체성에 혼란을 가져온 것으로 파악
 - 특히, 자연공원법 및 시행령 개정을 통해 모든 용도지구에서 시설물 설치를 허용함으로써 공원시설 증가와 입지규제완화에 큰 영향을 미쳤던 것으로 확인1)2)

표 1. 이명박정부_자연공원법 상 공원시설 개정현황 및 내용

제·개정일	공원시설	비고
2010.10.1 자연공원법 시행령 개정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 5. 도로(탐방로를 포함한다)·주차장·교량·궤도·무궤도열차·경비행장(수상경비행장을 포함한다) 등의 교통·운수시설 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 무궤도열차, 경비행장(수상경비행장) 추가
2011.9.30 자연공원법 시행령 개정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 5. 도로(탐방로를 포함한다), 주차장, 교량, 궤도, 무궤도열차, 소규모 공항(섬지역인 자연공원에 설치하는 활주로 1,200미터 이하의 공항을 말한다), 수상경비행장 등의 교통·운수시설 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소규모공항(활주로를 길이 1,200m) 추가

1) 삭도의 경우 자연공원을 개발구역에 포함시키는 「동·서남해안 특별법」 제정 후 국토해양부가 동법 시행령에 그 설치근거를 추진하였으나, 환경부가 시행령에 케이블카 규정은 미반영하되, 자연공원법 시행령을 개정하여 삭도 길이를 연장하는 것으로 확인함(*관계기관 협의사항)

2) “공원자연보존지구” 내 삭도 연장 2km→5km 거리제한 완화, 정류장 높이제한 9m→15m로 조정

○ 주요 문제점

- 환경부는 위 배경에 따른 ‘자연공원 내 삭도 설치·운영에 관한 가이드라인’ 수정·심의과정(‘08.5.29~’13.9.25)에서 로프웨이협의체(6차)와 국립공원위원회(6차)를 일방적으로 운영, 설악산을 시범사업대상지로 유인·선정하는 등 사회적 갈등과 논란을 야기했고, 그 영향은 현재까지 계속되고 있는 상황
- 또한 많은 우려에도 불구하고 설악산케이블카사업을 두 차례나 국립공원위원회에 상정하였고, 결국 부결됨으로써 불필요한 행정력 낭비의 원천이 된 것으로 평가³⁾

표 2. 이명박정부 자연공원법 시행령 개정 현황 및 내용

개정일	주요내용	비고
2010.10. 1	<ul style="list-style-type: none"> • 공원위원회 심의대상 조정 ✓ 부지면적 2,000㎡ → 5,000㎡로 심의대상 축소(공원자연보존지구는 2,000㎡) 	<ul style="list-style-type: none"> • 시행령 제11조 및 제21조
	<ul style="list-style-type: none"> • 공원자연환경지구의 해안 및 섬 지역에서 ‘숙박시설입지 적정성’평가에서 적정 평가를 받은 경우 설치할 수 있도록 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 시행령 제14조의3
	<ul style="list-style-type: none"> • 공원자연보존지구에서 도로규제완화 ✓ 일방통행방식의 지하차도 및 터널은 편도 2차로 이하, 폭 12미터 이하로 하며 구난·대피공간을 추가할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 시행령 제14조의2→ 별표 1의2
	<ul style="list-style-type: none"> • 공원자연보존지구에서 삭도규제완화2킬로미터 이하 → 5킬로미터 이하(궤도에서 삭도만 분리) 	<ul style="list-style-type: none"> • 시행령 제14조의2→별표 1의2
2011. 9.30	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모공항 신설 ✓ 섬지역인 자연공원에 설치하는 활주로 1,200미터 이하의 공항 	<ul style="list-style-type: none"> • 시행령 제2조

3) (부결사유) 삭도설치운영가이드라인 및 시범사업 검토기준에 부합되지 않음. 2차 부결 시, 멸종위기종(산양 등) 주요서식지 여부 검증 및 상부정류장 경관성 미흡, 친환경보전대책 후퇴(탐방예약제 운영)와 하부 정류장 입지여건 협소 등의 문제점이 추가적으로 확인하였음

표 3. 이명박정부 자연공원법 시행규칙 개정 현황 및 내용

개정일	주요내용	비고
2010.10. 1.	<ul style="list-style-type: none"> • 공원자연보존지구, 공원자연환경지구, 공원마을지구, 공원문화유산지구에서 건축물을 설치하는 경우 건폐율은 20퍼센트 이하, 높이는 9미터(삭도의정거장은 15미터) 이하가 되도록 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 시행규칙 제14조제2호(삭도에 대해서만 높이 완화)

○ 개선방안

- 이명박정부 규제완화로 개정 또는 변화된 사항 및 기준 등을 전면적으로 재검토하여 (현)국립공원위원회에 보고, 재조정 또는 재심의 될 수 있도록 하는 방안 마련이 필요
- 더불어 당시 설악산과 지리산을 시범사업대상지로 선정한 근거를 삭제해야 할 것으로 판단

박근혜정부 규제완화

○ 전경련 주도 사업 재추진, 정부의 부적절한 개입, 환경부 부정행위

○ 배경 및 내용

- 이명박정부 시기 두 차례나 국립공원위원회 부결에도 불구하고 사업이 재추진된 배경은 전경련의 정책건의와 제6차 무역투자진흥회의에서의 대통령 지시, 경제장관회의에서의 후속조치에 따른 것으로 확인(문화체육관광부 공문서에 명시4)
- 환경부는 설악산오색케이블카사업이 국립공원위원회를 통과할 수 있도록 사업자를 지원하는 별도의 삭도TF를 구성·운영(국립공원관리공단 19명 동원)하고, 해당 삭도TF가 심의자료인 민간전문위원회5) 종합검토보고서 작성에 관여하였으며, 국회에 위증하는

4) 문화체육관광부 제2차관(김종)실이 TF운영, 환경부 설악산케이블카 주관 및 별도 TF운영

5) 민간전문위원회는 심의대상사업의 중요사항 조사·연구 및 전문적인 자문 기능 역할

등의 심각한 부정행위를 한 것으로 확인

- 환경부 삭도TF는 2015.4.30~국립공원위원회 의결 시까지 운영되었 으며, 「삭도 검토기준」 부합여부 및 검토보고서 작성, 삭도 민간전문위원회 현장조사와 최종 검토보고서 작성을 지원, 별도 장소에 집결하여 검토보고서를 작성했던 것으로 확인하였음

2. 부적절한 개입과 부당행위

케이블카 사업통과를 위한 박근혜정부의 부당행위

- 전경련, 산악관광활성화를 위한 정책건의(14.6.9) 자료 분석
 - 정책건의 배경: 자연공원 내 케이블카 및 산악열차 설치를 위해서는 국립공원위원회 심사 통과가 필요하나 실질적으로 원칙불허하고 있어 추진이 사실상 불가하다는 이유를 제시
 - 케이블카 설치 제안: 설악산 등 케이블카 설치로 인해 외국관광객 유치 및 지역 경제에 큰 기여를 함에도 불구하고 진입장벽 및 규제정책으로 경제 활성화를 저해하고 있다는 지적⁶⁾
- 제6차 무역투자진흥회의(14. 8. 12) 회의자료 분석
 - 회의배경: 경제혁신 3개년 계획 중, 투자활성화 대책(유망서비스 산업 육성 중심)마련을 위해 관계부처 합동자료를 보고한 것으로 확인
 - 사업명시: 설악산케이블카사업은 추진전략 중 관광·콘텐츠 서비스 분야에 성과 구체화 프로젝트로 제시된 것으로 확인
 - 해당 자료에 명시된 프로젝트명 ‘친환경케이블카확충’은 후속적으로 문화체육관광부가 비공개로 운영한 ‘친환경케이블카 확충 TF회의’ 명으로 사용된 것을 확인⁷⁾

6) 전경련은 구체적 환경보전대안 및 안전지킴사항을 충족 시, 원칙허용으로 변경 및 자연공원삭도가이 드라이브 왕복의무규정을 삭제할 것을 요구하였음. 자연공원 내 케이블카(설악산케이블카), 산악열차 확대 및 산지·초지 내 승마장 건립을 신고제로 전환하자는 내용 등을 제안하였음

7) 해당 회의 자료에는 두 차례 부결된 사업현황을 고려해 개선방안으로 애로요인 해소, 컨설팅 제공 등

- 해당회의 자료는 양양군이 케이블 노선 변경 등 부적합 사유를 보완하여 케이블카 설치 계획 변경 안 제출('15년 상반기) → 친환경 공법 적용, 탐방예약제, 산 정상 통제시스템 구축 등 환경 관련 보완방안 강구 → '15년 하반기 중 케이블카가 착공될 수 있도록 관련 절차 조속히 완료 추진한다는 구체적인 내용이 명시되어 있음(*박근혜 대통령이 “설악산케이블카 조기 추진하라”는 발언의 배경으로 확인)
- 경제관계장관회의('14.8.27) 자료 분석
 - 후속조치: 제6차 무역투자진흥회의 결과에 따른 친환경 케이블카 확충 후속조치 계획을 수립할 것을 주문한 것으로 확인
 - 최경환 기획재정부 장관은 회의 시 “산지관광 활성화, 친환경 케이블카 확충 등 기관 간 협업과 이해관계 조율이 필요한 과제는 중점 과제로 분류하여 별도 관리해 나가겠음”의 발언을 확인⁸⁾
- 친환경케이블카 확충 TF('14.9.11, '15.1.27) 회의자료 분석
 - 추진배경 및 근거: 자연공원 내 케이블카·산악열차 확대 등 산악 관광 활성화를 위한 정책건의(14.6.9, 전경련), 제6차 무역투자진흥회의('14.8.12)시 친환경 케이블카 확충 방안 발표에 따른 설악산국립공원케이블카 설치 컨설팅 제공 및 양양군의 케이블카 설치변경(안) 마련 지원, 경제관계장관회의('14.8.27)의 친환경 케이블카 확충 후속조치 계획 수립 지시에 따라 해당 TF운영을 추진한 것으로 확인
 - 회의운영: 문화체육관광부 제2차관실 산하 관광레저기획관이 TF 목적, 구성(관광레저기획관 총괄) 및 역할, 논의사항 등을 마련한 것으로 나타남
 - 운영계획: 설악산케이블카 설치지원 및 양양군 케이블카 설치 컨설팅, 설치 변경(안) 지원은 환경부가 주관하는 것으로 결정

적극적인 방법으로 설악산국립공원케이블카 착공을 지원하는 것으로 제시하였음

8) 추가 후속조치인 문체부 ‘친환경케이블카 확충 TF회의’ 운영근거

표 4. 친환경케이블카 확충 TF 회의결과(요약)

분류	일정	주요 내용
1차	<ul style="list-style-type: none"> 일시: '14. 9. 11(목) 15:00~16:45 장소: 문체부 3층 소회의실 	<ul style="list-style-type: none"> TF 운영, 설악산케이블카 설치지원, 환경 친화적 케이블카 설치확대방안 마련 등. (환경부) 환경 검토기준에 합당하도록 설악산 케이블카사업 컨설팅 지원.
2차	<ul style="list-style-type: none"> 일시: '14. 11. 7(금) 14:00 ~ 16:00 장소: 세종청사 문화체육관광부 3층 소회의실 	<ul style="list-style-type: none"> 설악산오색삭도 설치 사업 추진현황 등 보고. (강원도) 설치 노선 확정(오색~끝청 인근, 3.4 km)된 바, 후속 절차* 조속 진행하여 평창 동계올림픽 이전 완공추진. ✓ 문화재 현상변경(문화재청), 산지전용허가 등 (산림청), 환경영향평가(환경부) 등 인허가 관련 사항에 대해서는 현재 진행 중인 자연환경 영향검토 단계에서부터 관계부처와 협의.
3차	<ul style="list-style-type: none"> 일시: '14. 11. 10(수) 15:00~17:00 장소: 세종청사 문화체육관광부 3층 소회의실 	<ul style="list-style-type: none"> 친환경케이블카 설치방안 연구 보고 및 관련 제도 정책개선방안 검토 시범 사업지역(설악산, 지리산) 친환경 케이블카 설치 추진, 설계추진 점검.
4차	<ul style="list-style-type: none"> 일시: '15. 1. 27(화) 14:00 ~ 15:30 장소: 세종청사 문화체육관광부 3층 소회의실 	<ul style="list-style-type: none"> (강원도) 설치 노선 확정(14.11월, 오색~끝청 인근, 3.5km), 타당성 조사 및 기본계획 수립 ('14.7~'15.3월) 중으로 후속 절차*를 조속히 진행하여 평창 동계올림픽 이전 완공할 계획으로 정상 추진보고. 문화재현상변경허가 절차 이전에 문화재위원회에서 요구하는 내용을 담기 위하여 문화재 위원 컨설팅을 받을 필요성이 제기. 케이블카 지주 간격이 넓으면 안전에 문제가 되므로 환경훼손과 안전 관점에서 지주 설치 기준 마련 보완점검.

- 환경부, 국립공원 삭도TF 비공개 구성·운영(2015. 4. 30)자료 분석
- 환경부는 친환경케이블카 확충 TF회의결과에 따라 설악산 양양 삭도 설치·통과를 위한 국립공원계획 변경지원을 위해 비공개로 삭도 TF를 구성·운영했던 것을 처음으로 확인

- 사업자 아닌, 환경부가 국립공원위원회 심의를 준비하고 민간전문 검토위원회는 국립공원관리공단 직원들을 동원해 문서 작성 및 운영)

국립공원 식도 TF 구성·운영 계획

I 목 적

- 「국립공원내 식도 시범사업」으로 추진되고 있는 설악산 양양 식도 설치를 위한 국립공원계획 변경 재요청으로 효율적이고 심도 있는 검토를 위하여 식도 TF를 구성·운영하기 위함

※ 근거 : 환경부 공원생태과-714호(2015.4.30)

II TF 구성(안)

□ 식도 검토 TF 구성



그림 1. 환경부 식도 비밀TF 구성·운영 관련 문서(문서 일부 발췌)

9) (근거) 환경부 공원생태과-714호 (환경부→국립공원관리공단)

[붙임] 식도 TF 구성 현황

□ **총괄팀**

해당분야	기관명	직급	성명	부서명
계	계		4명	
팀장	환경부	과장		공원생태과
종합검토팀장	환경부	사무관		"
공정희팀장	공단	2급		공원계획부
실무담당	공단	4급		공원계획부

□ **종합검토팀**

해당분야	부서명	직급	성명	비고
계	계		11명	
팀장	환경부	사무관		공원생태과
업무총괄	공원환경처	3급		
공원계획	공원환경처	4급		
시설	시설처	3급		
식물	자원보전처	5급		식생
	연구원	4급		식물상
동물	북부복원센터	4급		
지형지질, 경관	다도해서부	5급		
불법, 단속	공원환경처	4급		
탐방객 안전관리	안전방재처	4급		
설악산 사무소	보건과	4급		보고서 작성시 참여

□ **공청회 준비팀**

부서명	직원분야	직급	성명	비고
계			7명	
공원환경처	공청회 준비 및 결과정리 등 대응	2급		팀장
	"	3급		
	"	5급		
	"	6급		
	"	6급		
홍보실	사진 촬영			당일지원
북한산도봉	공청회 회의록 작성 등 정리			당일지원

※ 홍보실 및 북한산도봉사무소는 회의록 작성, 사진 촬영 등 공청회 당일 별도 지원

그림 2. 환경부 식도 비밀TF 구성 및 현황(문서 일부 발췌)

- 식도 검토 TF 구성
- 운영기간: *2015년 4월 30일 부터 국립공원위원회 의결 시 까지 운영
- 임무: 해당 TF는 방향 설정, 언론 대응, 민간전문위원회 종합검토 보고서 초안 마련, 심의안건 초안 등을 마련하는 역할을 수행
- 인력구성: 환경부, 공단 식도 실무 팀으로 구성·운영
- 운영방법: 언론 및 공원위원회, 민간전문위원회 운영 및 주요 사안 발생 시 수시 대응하는 방식으로 해당 TF를 운영

- 종합검토팀 운영: 현장 조사 실시 등을 통해 ① 「삭도 검토기준」 부합여부 및 검토보고서 작성 ② 삭도 민간전문위원회 현장조사와 최종 검토보고서 작성 지원 ③ 현장조사는 비상설로 분야별 시행 ④ 별도 장소에 집결하여 검토보고서를 작성하는 임무를 수행하였음
 - 행정사항: TF 구성원들의 경우, 현지 조사 및 검토보고서 작성 시 파견 없이 별도 출장 조치 운영한 것으로 확인
 - 현장조사: 해당TF는 사업자 양양군과 설악산 삭도 상하부 정류장 및 지주주변 현장조사 실시, 조사 범위 등의 계획을 사전에 논의했던 것으로 확인¹⁰⁾
 - 식생 및 산양조사: 현장조사 시, 식물상의 경우 일부 자연환경영향평가서상 제시된 훼손 수목과 조사 결과 일부 차이점 예상되는 것으로 확인·제시 및 4, 5, 6번 지주일원으로 산양 서식 흔적 발견 확인·제시한 것으로 확인
 - 종합검토팀, 전문가회의: 국립공원위원회 심의 전, 설악산 삭도에 대한 추진과정에 대한 전체적인 점검을 위해 외부 전문가 회의를 진행한 것으로 확인¹¹⁾
- 국립공원위원회 심의자료, 자연환경영향검토서 등(15.8.28) 자료 분석
- 제 113차 국립공원위원회에 제출된 자연환경영향평가서의 내용이 상당히 부실한 상태였음에도 환경부는 이 같은 불필요한 정보를 국립공원위원회에 제공함으로써 승인처분여부에 결정에 중대한 영향을 미친 것으로 확인
 - 당시 제출된 자연환경영향평가서는 자연공원 삭도설치 운영 가이드라인에 부합되지 않는 내용이 상당하였고, 이후 진행된 환경영향평가서 초안, 보완, 본안내용과 비교검토 한 바 그 부실함이 컸던

10) 당시 양양군이 삭도 운영방안 관련, 국립공원관리공단 운영방안을 제시했던 것으로 확인하였음

11) 국립공원위원회 제출을 위한 최종 보고서작성을 위해 동·식물 분야 전문가들과 현장조사 내용을 검수, 설악산 삭도 사실 관계 확인 및 서류 등을 최종적으로 검토하였음

것으로 확인, 실제 상 하자가 된다고 평가

- 해당 자료는 자연공원 식도설치 운영 가이드라인에 부합하기 위해 해당지역이 과거 훼손 흔적이 없는 그 어떤 지역보다 수령이 오래된 숲이고, 신갈나무-분비나무림과 신갈나무림이 분포하는 극상림 지역임에도 사업부지가 이를 회피하고 있다는 허위 내용을 기재한 것으로 나타남. 또한 해당지역이 아고산대 지역임에도 일부 학자의 의견만을 기재하고 다양한 학술적 의견은 배제시켜, 아고산대가 아닌 것처럼 심의자료에 기술한 것으로 확인함
 - 자연환경영향검토서는 멸종위기야생동물 서식관련, 산양개체수를 1마리로 제시하여 '산양 주 서식지'가 아닌 것으로 제시·판단되었으나, 이후 환경영향평가서 본안(29마리)과 문화재청 문화재현상 변경허가(56마리)시에 조사된 내용을 비교·검토한 바, 상당 내용의 차이가 발생되고 있음을 확인함. 이는 조사내용의 부실을 넘어 해당지역이 산양 주 서식지가 아니라는 실제 상 하자가 되는 내용으로 심의를 진행했던 것으로 나타남
 - 또한 해당지역은 국가행정력을 바탕으로 IUCN 그린리스트, 유네스코 생물권보전지역 등의 국제보호지역으로 지정되었음에도 불구하고, 이를 지속적으로 유지·관리할 수 있는 방안 등에 대해서는 일체 검토되지 않았던 것으로 확인됨
- 국립공원위원회 심의안건 상정, 조건부허가('15. 8. 28)자료 분석
- 조건부허가내용: 양양군과 공원관리청간 운영협의체를 설치, 영업이익의 15%(또는 매출액의 5%)를 환경보전기금으로 조성, 상부정류장과 기존 끝청 탐방로와 연계를 배제 등 7개 부대사항을 조건부로 결정한 것으로 나타남
 - 심의결과: 전체위원 무기명투표 가결(12), 유보(4), 기권(1)
 - 심의논란: 경제성보고서 조작(현재 양양군 식도추진단 공무원 2명은 보고서(사문서)조작혐의로 검찰이 기소, 법원에서 1심 유죄를 선고

받은 상황에 있음)

- 감사원 감사결과: 사업자 양양군이 실시설계 용역계약 부당체결과 관련, 지방재정투자사업 심사규칙을 위반하였고 절차적 이행 없이 오색삭도설비 등 구매계약을 부당 체결해 특정업체에 대한 특혜와 최대 36억 2,697만여 원의 예산손실 초래가 우려되는 것으로 확인, 발표, 징계요구
- 국회보고 위증: 2015년 국회 환경노동위원회(심상정 의원)는 환경부가 국립공원위원회 심의 시, 전문위원이 작성한 보고서 원본이 환경부 또는 공무원이 수정하여 국립공원위원회에 제출한 것인지에 대한 여부를 보고할 것을 요구한 것으로 확인함
- 환경부는 서면답변을 통해, “당시 민간전문위원회에서 환경부로 제출한 민간전문위원회 종합검토보고서 원본을 수정한 사실이 없다”고 보고하였음
- 전술한 바와 같이 환경부는 사전에 「삭도 검토기준」 부합여부와 검토보고서 및 삭도 민간전문위원회 최종 검토보고서 작성에 관여하였는바, 위증한 것으로 판단됨

3. 제언과 요구사항

- 이에 본 위원회는 환경부가 다음과 같은 제도개선방법을 통해 과거를 반성하고, 향후 지속가능발전의 관점에서 변화와 혁신의 조직으로 거듭나길 요구함
- 첫째, 환경부 장관은 부당하고 부정한 방법으로 진행된 설악산 오색 케이블카 사업의 확인된 문제점들에 대한 감사 등을 통해 재검증하고, 사업의 타당성을 전면 재검토 할 것

- 둘째, 위와 같은 절차가 진행되기 전까지 사업추진자가 환경영향 평가 협의를 요청해 올 경우 부동의 처리할 것
- 셋째, 장기적으로 동일한 문제가 재발되지 않도록 국립공원위원회를 통해 이명박정부부터 규제완화로 개정 또는 변화된 사항, 기준 등을 전면적으로 재검토하여 복원하여야 하며, 이를 위해 즉각적인 민관합동 TF를 구성할 것
- 넷째, 위와 같은 사항이 시행될 시 사업추진자인 양양군과의 심각한 갈등이 발생될 수 있으므로, 해당 군에 친환경적인 개발 행위가 이루어질 수 있는 대안 연구 협의체 구성을 제안하나, 친환경적인 개발 사업이라고 해도 사후에 추가적인 갈등이 발생하지 않도록 다양한 협치 대상자가 참여할 수 있도록 협의체를 구성할 것

1. 사회적 합의 파기 및 입법 부작위

- 정부 부처, 관련 산업계, 국회, 시민사회 등의 사회적 합의를 통해 자동차 온실가스 배출량을 근거로 보조금 지급 또는 부담금 부과를 골자로 하는 저탄소차협력금제도 시행을 결정함

표 1. 2012년 5월 관계부처 합동 석유소비 절감대책 수송부문 내용

수송부문
① 고효율차 생산·보급 확대
<ul style="list-style-type: none"> □ 자동차 평균연비·온실가스 수준을 '25년 세계최고 수준에 도달할 수 있도록, '16년 이후 적용될 목표기준을 금년 중에 제시 <ul style="list-style-type: none"> ○ 아울러, 대형 상용차의 연비규제 도입 로드맵을 수립하고, 연비향상을 위한 고효율 엔진, 전기차 등 그린카 분야('12년 1,200억 원) 연구개발 지원을 확대할 예정 <p>(중략)</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 고효율 승용차 보급 확산을 위해 '12년 말 일몰 예정인 하이브리드차(개소세, 취득세, 공채)와 경차(취득세) 세제감면 연장을 추진하고, <ul style="list-style-type: none"> * 하이브리드차는 현재 개별소비세, 지방세, 공채 등 최대 310만원 감면 ○ 고효율차 구매를 촉진하는 저탄소차협력금 제도 도입방안을 금년 9월 까지 마련키로 하였음

- 제도 시행을 3개월을 앞둔 2014년 9월 정부 스스로가 그동안의 사회적 합의를 파기하고 시행시기를 2020년 이후로 연기하며 관련법 개정 및 하위법령 제정이 이루어지지 않는 헌정사상 초유의 입법 부작위 상황을 초래함

2. 불합리한 자동차 소비구조 심화

- 2020년 이후로 연기된 저탄소차협력금제도 시행으로 인한 산업 영향 최소화와 전 세계적인 연비 및 온실가스 규제에 적극 대응하기 위해서는 국내 승용차 판매 추이가 경, 소형 중심으로 변화되어야 하나 불합리한 중, 대형 중심의 자동차 소비구조는 변화가 없는 상황임. 특히, 미세먼지 주요발생원인인 중·대형 경유SUV 증가가 두드러짐

표 2. 국내 승용차 누적 등록대수 변화 추이(단위: 대, %) (출처: 한국자동차산업협회, 자동차 등록 및 판매통계)

구분	경형	소형	중형	대형	합계
2014년	1,608,004 (10.2%)	3,446,486 (21.9%)	6,582,922 (41.8%)	4,108,048 (26.1%)	15,747,162 (100.0%)
2015년	1,711,674 (10.3%)	3,544,547 (21.4%)	6,883,857 (41.6%)	4,417,823 (26.7%)	16,561,665 (100.0%)
2016년	1,798,962 (10.4%)	3,671,554 (21.2%)	7,154,802 (41.3%)	4,707,737 (27.2%)	17,338,151 (100.0%)

3. 전기차 보급을 통한 시장전환의 한계

- 대표적인 저탄소차인 전기차 보급을 위해 보조금 지원이 불가피한 상황임. 그러나 예산 지원을 통해 보급할 수 있는 전기차 대수가 한정되어 있어 급격한 시장변화를 유도하는 데에 있어 한계가 나타남

4. 자동차환경세제 도입

- 2012년 해당 제도의 논의 상황과 2017년 국내 자동차 시장의 상황이 상이하여 이전 안을 그대로 시행하기에는 현실적인 문제가 존재하는 만큼 이에 대해서는 면밀한 검토가 필요함

- 환경오염자 부담원칙 및 사회적 비용의 내재화를 위해서는 소비자가 고효율 저탄소차를 구입할 수 있는 유인수단이 필요함. 미래형 교통수단으로 평가받고 있는 전기차 등 고효율 저탄소차 보급을 위한 재원 마련 방안이 필요함
- 친환경차협력금 설계 시 유종별(휘발유, 경유, LPG)보조금-부담금 부과구간 설정 등의 대안 모색이 필요함. 온실가스배출량과 실도로 주행 시 질소산화물(NOx) 배출량을 기준으로 부담금-보조금 구간을 설정하는 것도 대안이 될 것임

5. 종합적인 자동차 대기오염 대책 시행

- 자동차 온실가스 대책과 미세먼지 대책의 조화로운 정책 시행을 위해 자동차 환경등급에 따른 운행제한 제도 시행이 필요함
- 국가온실가스 감축목표 년도인 2020년 또는 2030년까지는 고효율 저탄소차에 대한 의무 판매제를 도입하는 것이 시급함
- 온실가스 배출량을 기준으로 하는 저탄소차협력금제도 및 고효율 저탄소차 보급을 위한 정책을 시행할 경우 경유차 확대 및 경유차 미세먼지 피해를 최소화 할 수 있는 완충적인 제도가 필요함
- 중, 대형 경유SUV소비 증가 등 지속적인 경유차 증가를 억제하기 위해 경유가격 조정을 기본으로 한 수송용 에너지 가격체계 개편이 불가피함

1. 현황과 문제점

환경영향평가제도의 문제점

- 사업자가 작성(공정성 문제), 협의의 한계(환경기준 준수 여부 중심), 법적 지위의 한계(법원의 실체적·절차적 심사의 한계)
- 다양한 대안이 검토되기 어려움
- 협의 이후의 상당한 변경 발생
- 평가서 및 절차가 비공개로 진행됨

평가서 작성 신뢰도 - 오류 유발 등 부실작성, 처분사례는 매우 적음(24년간 2건/년 미만)

주민의견수렴과 환경거버넌스 - 형식적인 주민의견 수렴, 협의관련 자문위원 중 민간단체 비율 매우 낮음(4%)

불투명한 협의과정

- 전문가 의견의 반영 또는 배제 사유 불명
- 입지제한 지역에 입지허용(담당자의 관련 사항 미인지)
- 평가서 보완과정이 정리 및 종합되지 않은 채 협의완료

사후관리의 부실 - 사후환경영향조사보고서를 통한 사후관리 불충분, 협의내용 준수 여부 등 이행관련 관리부족

2. 제언

□ 환경평가제도 전반

- 지속가능성 중심체계로 이행
- 환경영향의 크기와 민감도 함께 고려
- 데이터 중심의 환경영향평가
- 웹기반의 환경영향평가 체계로 변환

□ 환경영향평가서 신뢰성 강화

- 평가서의 신뢰성 확보(충실성, 대안검토, 저감계획)
 - 작성 수준 제시, 사전검토 절차, 부실여부 판정 절차 마련 시행
- 신뢰성 높은 현황자료 제공 필요(국가기관)
- 평가서 작성의 공정성 확보
 - 전문기관에 의한 관리 및 평가서 작성 책임제
- 환경영향평가서 초안의 강화
- 모든 협의과정 환경영향평가서 공개(초안, 평가서, 보완서, 최종본 등 모든 협의관련 자료)
- 조건부 협의 및 협의 이후 변경 제한
- 환경영향평가서 작성비용 현실화

□ 투명한 절차 운영 - 협의과정의 검토기록(ROD) 공개로 협의과정의 공정성과 투명성 확보

※ ROD(Record of Decision) : 환경영향평가 검토과정의 결정 내용 기록

□ 환경영향평가서 최종본 작성

□ 환경거버넌스 강화 - 주민참여 활성화, 참여창구 다양화, 주민 및 민간사회단체 거버넌스

사후 모니터링 계획의 구체화

사후관리 및 감시 강화

- 모니터링의 충실한 이행
- 실시간 모니터링
- 환경 관리를 강제할 수 있는 수단 필요
- 환경감리제도 도입
- 전문지원기관 설립·운영

환경영향평가서 처분성 부여에 대한 검토

참고자료 :

1. 환경영향평가서에 제시된 자료가 오해를 불러일으킬 수 있는 사례들

- 사례 1: 인접한 개발사업 계획을 적절히 나타내지 않아 사업관련 영향을 축소 추정하도록 오류 유발(필요도면 28개 중 3개에만 표시, 그림 1)

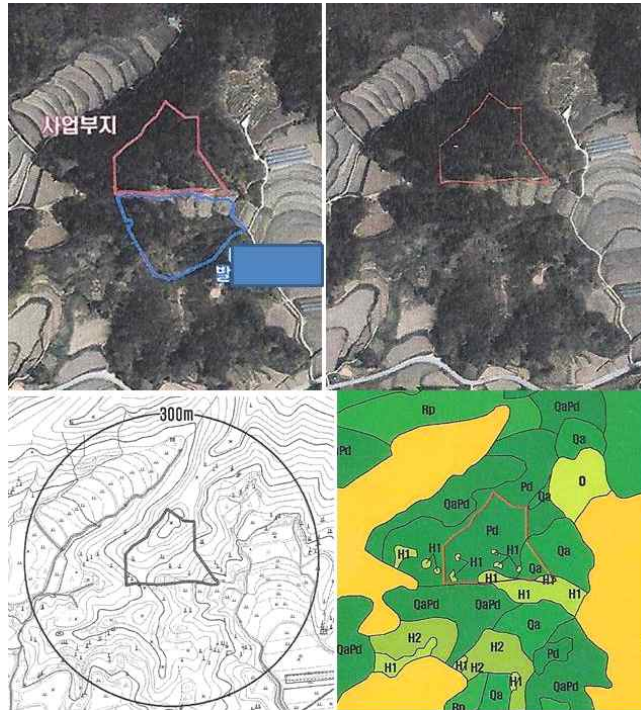


그림 1. 인접 개발사업 계획을 인지하고서 도(왼쪽 위의 도면) 현황도에 표시하지 않은 사례(오른쪽 위의 그림 및 아래쪽 두 개의 도면). oo 소규모환경영향평가서(2018)

- 사례 2: 생태자연도를 현황과 다른 이전 자료를 본문에 수록하고 개정된 생태자연도는 부록에 수록하여 정보판독에 혼동을 유발한 사례 (그림 2)

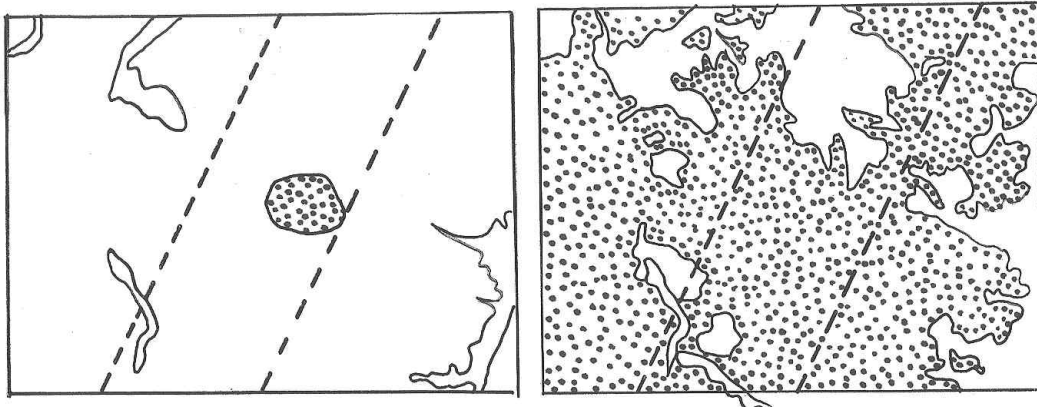


그림 2. 개정 전 생태자연도(좌)를 본문에 수록하고 개정 후 생태자연도(우)를 부록에 위치시켜 생태적 중요성에 혼동을 유발한 사례. 점으로 표시한 부분이 생태자연도 1등급지역, 그 외 지역은 대부분 생태자연도 2등급지역. 점선은 사업과 관련이 있는 지역 범위. 도면의 좌우 폭은 약 5km. 00건설 환경영향평가서(초안, 2017)

2. 환경영향평가 협의 관련 자문위원 중 민간단체의 비율이 매우 낮음

- 환경영향평가 자문위원 중 민간환경단체의 참여율이 총 417명 중 16명으로 4% 정도로 매우 작음(표 참조).
- 기업이나 협회 소속 자문위원이 18%(15명)에 이르는 경우도 있고 환경단체 소속 자문위원이 전혀 없는 경우(74명중 0명)도 있어서 공정성 측면에서 재검토가 필요함

표. 환경청 별 자문위원수와 환경단체 참여율(2017년 기준, 직접작성)

환경청	환경영향평가자문 위원수(A)	환경단체소속 자문위원수(B)	비율 B(환경단체)/전체(A)
환경부	61	1	2%
낙동강청	60	1	2%
대구청	74	0	0%
새만금청	61	5	8%
영산강청	78	5	6%
원주청	61	2	3%
한강청	83	3	4%
전체	417	16	4%

3. 불투명한 협의과정

- 전문기관의 검토의견이 협의기관을 거쳐 사업자에게 전달되는 과정에서 어느 기관(또는 전문가)이 제시한 의견인지 확인되지 않음
- 환경영향평가 협의과정에서 평가서(초안), 평가서(본안), 보완, 보완자료 등이 제출, 검토되지만 환경영향평가서 협의 과정을 완료한 최종 형태의 평가서가 존재하지 않음

4. 사후관리가 부실하여 환경에 추가적인 영향을 유발함

- 환경영향평가 협의내용 이행을 관리하지 못하여 환경피해가 방치되는 사례가 발생함
- 사례 : 도시개발사업(C시 P 지구)
 - 지자체 하수처리장 증설을 조건으로 환경영향평가 협의를 완료한 도시개발사업이 이러한 증설조건을 확인하지 않은 채 준공, 입주되었음
 - 환경영향평가 협의 시 지자체 하수처리장 증설진척 관련 사항을 확인하여 사후환경영향조사 보고서에 수록토록 하였으나 실제로 반영하지 않았고(사업자), 미반영 여부에 대해 확인 및 적절한 교정조치도 요구하지 않았음(환경청). 또한 사후관리 부재로 2년간 불법 오·폐수가 방류되는 것을 인지하지 못하고 적절한 조치를 요청하지 않았음(환경청, 농어촌공사)

5. 협의내용 미이행 적발 사례 중 민간사업자 보다 정부 및 지자체 사업자가 더 많음

- 환경영향평가 협의내용 미이행 관련 568건 적발사례 중 민간사업자는 250건(44%), 정부 및 지자체 사업자는 318건(56%)이어서 정부 및 지자체 사업자의 미이행 사례가 더 많음을 알 수 있음

6. 투명한 절차 운영

- 평가서 초안, 본안, 보완서 및 최종본이 모두 협의과정 마다 즉시 공개하여야 함
- 평가서 초안, 본안, 보완서, 기타 보완자료 및 최종본에 대한 전문기관(KEI)의 검토의견과 협의기관의 협의의견은 즉시 공개하여야 함
- 환경평가 협의 전 과정에서의 검토기록(ROD, Record of Decision)을 절차 단계별로 즉시 공개토록 하여 투명한 협의절차가 되도록 하여야 함
- 환경영향평가서 작성부터 사후환경영향조사까지의 전 과정의 모든 내용(평가서, 검토의견 및 협의의견)을 환경부, 사업자, KEI 등 관련 홈페이지에 모두, 즉시(협의기관은 7일 이내, KEI는 검토의견 발송 즉시) 공개하여야 함

7. 환경영향평가서 최종본 작성

- 환경영향평가서(본안) 이후 평가서의 일부분만을 보완해서 검토하는 부분적인 평가서 및 서류 첨부물 등이 제시되고 그 결과가 모두 종합된 평가서는 존재하지 않는 문제를 해결하기 위해서 <환경영향평가서(최종)>를 작성토록 하여야 함
- 최종본에는 협의과정에서 제시된 사항을 포함한 환경저감 및 모니터링 계획이 구체적으로 명시되어야 함
- 최종본은 평가서 내용에 대한 책임을 지는 승인기관의 장이 서명하고 이행하는 것이 필요함

표. 환경영향평가서 검토과정, ROD 및 검토(협의)의견 공개

환경영향평가서	평가서, 검토의견 및 협의의견의 공개			
		평가서	ROD	검토의견 및 협의의견 공개
초안	환경부(청)	공개(즉시)	공개(7일 이내)	공개(7일 이내)
	KEI	-	-	공개(즉시)
본평가서	환경부(청)	공개(즉시)	공개(7일 이내)	공개(7일 이내)
	KEI	-	-	공개(즉시)
보완서	환경부(청)	공개(즉시)	공개(7일 이내)	공개(7일 이내)
	KEI	-	-	공개(즉시)
보완자료	환경부(청)	공개(즉시)	공개(7일 이내)	공개(7일 이내)
	KEI	-	-	공개(즉시)
보완자료 등 모든 제시자료	환경부(청)	공개(즉시)	공개(7일 이내)	공개(7일 이내)
	KEI	-	-	공개(즉시)
협의의견	환경부(청)	-	공개(7일 이내)	공개(7일 이내)
	KEI	-	-	공개(즉시)
환경영향평가서 (최종)	환경부(청)	공개(즉시)	공개(7일 이내)	공개(7일 이내)
	KEI	-	-	공개(즉시)
환경영향평가서 (최종) (수정사항발생시)	환경부(청)	공개(즉시)	공개(7일 이내)	공개(7일 이내)
	KEI	-	-	공개(즉시)

붙임 4

환경정책 제도개선 위원회 위원

연번	성명	소속	직위	비고
1	김호철	법무법인(유) 한결	변호사	위원장
2	김지영	한국환경정책·평가연구원	선임연구위원	2소위원장
3	박용신	환경정의	포럼운영 위원장	1소위원장
4	이철재	환경운동연합 생명의강 특별위원회	부위원장	간사
5	명 호	생태지평연구소	부소장	
6	전동준	한국환경정책·평가연구원	선임연구위원	
7	정남순	환경법률센터	변호사	
8	송상석	녹색교통운동	사무처장	
9	육경숙	서울에너지드림센터	센터장	
10	장정구	인천녹색연합	책임위원장	
11	배영근	법무법인 자연	변호사	
12	김지혜	법무법인 예울	변호사	
13	전진한	알권리연구소	소장	
14	조 우	상지대학교	교수	
15	정전한	삼덕 회계법인	회계사	
16	정창수	나라살림연구소	소장	
17	오수길	고려사이버대학교	교수	
18	유승직	숙명여자대학교	교수	
19	이비안	충북대학교	교수	
20	박정임	순천향대학교	교수	